



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

KONDYCJA FINANSOWA GMIN WIEJSKICH A ŹRÓDŁA ICH DOCHODÓW W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM

FINANCIAL CONDITION AND INCOME SOURCES OF WIELKOPOLSKA PROVINCE RURAL COMMUNES

Słowa kluczowe: kondycja finansowa gmin, dochody gmin, źródła dochodów, gminy wiejskie, metoda TOPSIS

Key words: financial condition of communes, income of communes, income sources, rural communes, TOPSIS method

JEL codes: C38, H71

Abstrakt. Celem badań jest ocena kondycji finansowej gmin wiejskich w województwie wielkopolskim oraz identyfikacja jej powiązań z poziomem i strukturą dochodów gmin oraz uwarunkowaniami wewnętrznymi ich rozwoju. Badania przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Urzędu Statystycznego w Poznaniu. Oceny kondycji finansowej gmin dokonano na podstawie wartości miernika syntetycznego wyznaczonego metodą TOPSIS. W wyniku przeprowadzonych badań kondycję finansową około 15% gmin wiejskich w województwie wielkopolskim oceniono jako dobrą, a 10% wiejskich samorządów lokalnych zaliczono do klasy o słabej kondycji finansowej. Wykazano, że występują istotne różnice w poziomie i strukturze dochodów gmin w zależności od poziomu ich kondycji finansowej. Gminy wiejskie o dobrej kondycji finansowej charakteryzował ponad 2,5-krotnie wyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem niż gmin wiejskich o słabej kondycji, a przy tym czterokrotnie wyższy poziom dochodów pochodzących z podatków od nieruchomości i trzykrotnie wyższy poziom dochodów uzyskiwanych z udziału w podatku od osób fizycznych *per capita*.

Wstęp

Zdolność do realizacji działań zamierzonych przez samorząd lokalny, które dotyczą bieżących potrzeb lokalnych społeczności i podejmowania działań rozwojowych gmin, określana jest w literaturze mianem kondycji finansowej [Satoła 2015, s. 115-116]. Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu (JS) lokalnego pozwala określić nie tylko sprawność funkcjonowania tych jednostek, tj. możliwość wywiązywania się ze zobowiązań, ale także możliwość podnoszenia standardu jakościowego usług świadczonych przez nie na rzecz lokalnych społeczności [Dziekański 2014, s. 42]. Samorządy lokalne realizują zadania o zróżnicowanym stopniu obligatoryjności, z tego też względu do zadań JS powinien być dostosowany system dochodów pod względem uprawnień władz lokalnych do ich kształtowania [Jastrzębska 2012, s. 106]. Zabezpieczenie źródeł finansowania zadań nałożonych przez ustawodawcę na samorząd lokalny jest fundamentalnym zagadnieniem w realizacji zadań samorządów lokalnych, a tym samym w ocenie ich kondycji finansowej. Kondycja finansowa samorządu lokalnego jest więc powiązana bezpośrednio z dostępem do źródeł zasilania finansowego i uwarunkowana w dużej mierze posiadaniem przez JS stabilnych, stałych i adekwatnych źródeł dochodów.

Ze względu na źródło pochodzenia środków finansowych wyróżnia się dochody własne JS, na które składają się m.in. wpływy z podatków i opłat lokalnych pobieranych na podstawie odrębnych ustaw oraz dochody transferowe, takie jak dotacje i subwencje [Jastrzębska 2012, s. 110-122]. Wysoki poziom dochodów własnych *per capita*, a także ich wysoki udział w dochodach ogółem sprzyjają większej samodzielności finansowej gmin, kształtowaniu przez nie własnej polityki finansowej i stanowią podstawę lokalnego rozwoju, sprzyjając lepszemu zaspokojeniu potrzeb

mieszkańców i podnoszeniu efektywności gospodarowania środkami publicznymi [Jastrzębska 2012, s. 54-55, Heller 2006, s. 141].

Celem badań była ocena kondycji finansowej gmin wiejskich w województwie wielkopolskim oraz identyfikacja powiązań pomiędzy kondycją a poziomem i strukturą dochodów gmin oraz ich uwarunkowaniami wewnętrznymi. Badania przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [MF 2014], Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych) oraz Urzędu Statystycznego w Poznaniu [*Budżety jednostek...* 2014].

Material i metodyka badań

Syntetycznej oceny sytuacji finansowej gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w 2014 roku dokonano na podstawie wartości wskaźników kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) pochodzących z Ministerstwa Finansów [MF 2014]. Analizie poddano wartości następujących wskaźników: udział dochodów własnych w dochodach ogółem, określane również jako wskaźnik samodzielności finansowej pierwszego stopnia (WSFW I), wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (WI/WO), wskaźnik obciążenia wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (WW/WB), wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem (NODM/DO), wskaźnik transferów bieżących na mieszkańca (TB/M), wskaźnik poziomu dochodów własnych na mieszkańca (DW/M), wskaźnik wydatków inwestycyjnych na mieszkańca (WI/M), wskaźnik obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia (OZ/DW) i wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia (WBOZ/DB).

Do konstrukcji syntetycznej oceny sytuacji finansowej gmin wiejskich województwa wielkopolskiego zastosowano metodę TOPSIS [Hwang, Yoon 1981, Wysocki 2010]. Konstrukcja cechy syntetycznej przebiegała w kilku etapach [Wysocki 2010, s. 156-157].

Etap 1. Dokonano wyboru wskaźników cząstkowych do oceny kondycji finansowej gmin (potencjalnych cech diagnostycznych) na podstawie kryteriów merytorycznych¹. Następnie poddano je dalszej weryfikacji ze względu na ich zdolność dyskryminacyjną (współczynnik zmienności) oraz potencjał informacyjny (stopień ich wzajemnego skorelowania). Na podstawie analizy wartości współczynników zmienności wskaźników (cech) oraz elementów diagonalnych macierzy odwrotnej współczynników korelacji między nimi do dalszych badań przyjęto wszystkie zaproponowane wstępnie wskaźniki finansowe, z których: WW/WB, TB/M, OZ/DW i WBOZ/DB uznano za destymulanty, natomiast pozostałe wskaźniki za stymulanty kondycji finansowej gmin.

Etap 2. Przeprowadzono normalizację wartości wskaźników, czyli przekształcono destymulanty w stymulanty oraz sprowadzono wartości cech do porównywalności za pomocą procedury unitaryzacji zerowanej.

Etap 3. Ustalono współrzędne modelowe wzorca i antywzorca rozwoju. Wartości wzorca (A^+) i antywzorca (A^-) rozwoju definiuje się jako²:

$$A^+ = \left(\max_i(z_{i1}), \max_i(z_{i2}), \dots, \max_i(z_{iK}) \right) = (z_1^+, z_2^+, \dots, z_K^+),$$

$$A^- = \left(\min_i(z_{i1}), \min_i(z_{i2}), \dots, \min_i(z_{iK}) \right) = (z_1^-, z_2^-, \dots, z_K^-)$$

gdzie: z_{ik} ($k = 1, 2, \dots, K, i = 1, 2, \dots, N$) oznacza znormalizowaną wartość k -tej cechy (wskaźnika finansowego) dla i -tego obiektu (gminy).

¹ Korzystając z zestawu wskaźników Ministerstwa Finansów, które zalecane są do oceny kondycji sytuacji finansowej JST oraz do oceny możliwości zaciągania zobowiązań i podejmowania działań rozwojowych, na podstawie literatury przedmiotu [Dziekański 2014, s. 43, Satola 2010, s. 201, Filipiak 2009 s. 190-203] wybrano dziewięć wskaźników.

² Wartości modelowe wzorca i antywzorca ustalono, przyjmując dla stymulant odpowiednio wartości maksymalne i minimalne cech w zbiorze wszystkich jednostek bez wartości skrajnie odstających.

Etap 4. Wyznaczono odległość każdego ocenianego obiektu od wzorca i antywzorca rozwoju:

$$d_i^+ = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_k - z_k^+)^2} \quad d_i^- = \sqrt{\sum_{k=1}^K (z_k - z_k^-)^2}, \quad i = 1, 2, \dots, N.$$

Etap 5. Obliczono wartości syntetycznego miernika kondycji finansowej dla gmin:

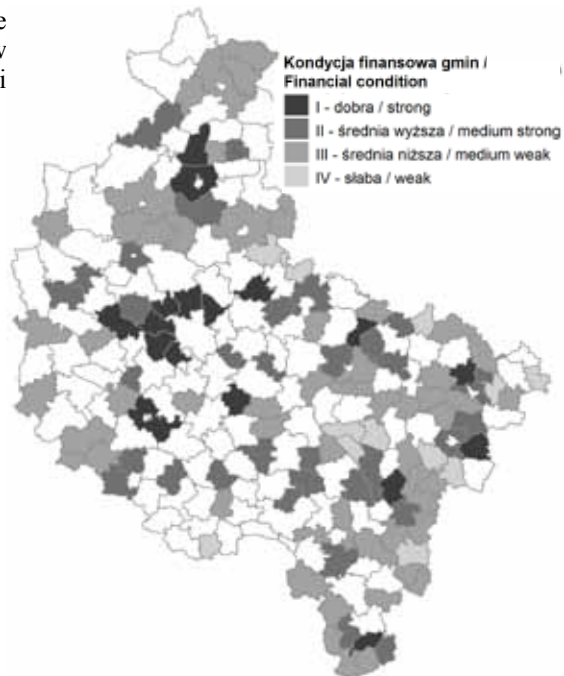
$$q_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, \quad 0 \leq q_i \leq 1, \quad i = 1, 2, \dots, N.$$

Etap 6. Na podstawie wartości miernika syntetycznego wyznaczono klasy typologiczne kondycji finansowej gmin wiejskich w województwie wielkopolskim. Wyodrębnienie klas dla całego obszaru zmienności cechy syntetycznej przeprowadzono na podstawie średniej \bar{q} i odchylenia standardowego s_q wartości miernika syntetycznego: klasa I – dobra kondycja finansowa ($q_i \geq \bar{q} + s_q$), klasa II – średnia-wyższa kondycja finansowa ($\bar{q} \leq q_i < \bar{q} + s_q$), klasa III – średni-niższa kondycja finansowa ($\bar{q} - s_q \leq q_i < \bar{q}$), klasa IV – słaba kondycja finansowa ($q_i < \bar{q} - s_q$).

Wyniki badań

Wśród gmin wiejskich w województwie wielkopolskim tylko dla 14,5% ich kondycję finansową określono jako dobrą (tab. 1, rys. 1). Tę klasę gmin spośród pozostałych klas wyróżniał największy potencjał demograficzno-społeczny, o czym świadczą wartości takich wskaźników jak: gęstość zaludnienia (78 mieszkańców na 1 km² powierzchni gminy, ponad 1,5-krotnie większe niż w klasie o najsłabszej kondycji finansowej), największe saldo migracji (5,2, podczas gdy w klasie IV było ujemne i wynosiło -1,5) i liczba zarejestrowanych bezrobotnych na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym (4,7, prawie 2-krotnie niższa niż w klasie IV). Ponadto gminy o dobrej kondycji finansowej cechował wyższy potencjał gospodarczy (wskaźnik liczby podmiotów gospodarczych zatrudniających co najmniej 50 osób na 10 tys. mieszkańców wynosił 14,4 i był ponad 4-krotnie wyższy niż w klasie IV) oraz poziom rozwoju infrastruktury technicznej (w I klasie odnotowano 2-krotnie mniejszą różnicę w dostępie ludności do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej niż w klasie IV).

Uwaga: kolorem białym zaznaczono gminy miejskie oraz wiejsko-miejskie nieuwzględnione w badaniu/*Communes other than rural are marked white*



Rysunek 1. Delimitacja przestrzenna typów kondycji finansowej gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w 2013 roku
Figure 1. Spatial layout of financial condition classes of Wielkopolska province rural communes in 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących Ministerstwa Finansów [2014]

Source: Own study drawing on microdata collected by Ministry of Finance [2014]

Beata Filipiak [2009, s. 21-22] wskazuje również na znaczenie przestrzennego zagospodarowania terenu jako czynnika wpływającego na kondycję finansową gmin. Posiadanie planu przestrzennego zagospodarowania terenu oddziałuje bowiem na dochody gmin przez stworzenie warunków korzystnych do rozwijania działalności gospodarczej, a przez to zachęca do osadnictwa i zwiększa potencjał kapitału ludzkiego. W klasie gmin o najlepszej kondycji finansowej przeciętnie 13,5% powierzchni gmin objętych było planami zagospodarowania przestrzennego, przy czym w przypadku dwóch gmin było to 100% powierzchni, podczas gdy w klasie gmin o najsłabszej kondycji finansowej odsetek ten wynosił tylko 0,6% (tab. 1).

Klasę I o najlepszej kondycji finansowej tworzyły gminy o charakterze rezydencjalno-usługowym powiązanych z lokalizacją wokół Poznania, a także gminy o rozwiniętej funkcji usługowo-przemysłowej, rozproszone na terenie województwa (rys. 1). W klasie tej można było wyróżnić grupę sześciu gmin skoncentrowanych wokół Poznania od strony zachodniej i północnej³ (Czerwonak, Suchy Las, Rokietnica, Tamowo Podgórne, Dopiewo, Komorniki), których rozwinięta funkcja rezydencjalno-usługowa jest konsekwencją bezpośredniego sąsiedztwa i oddziaływania aglomeracji Poznania⁴. Dzięki poprawie warunków życia na terenach wiejskich zlokalizowanych wokół dużych aglomeracji miejskich, związanych głównie z poprawą infrastruktury gospodarczej i społecznej, obserwowane jest zjawisko suburbanizacji. Polega ono na rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej tych terenów, która zmiana m.in. ze wzrostu zamożności mieszkańców dużych miast i ich potrzeby poprawy lub zmiany warunków mieszkania (np. chęć posiadania domu, lokalizacja domu z dala od hałasu, itp.) z jednoczesnym dostępem do infrastruktury miejskiej (ośrodki kultury i rekreacji, miejsca pracy, lotniska, itp.). W efekcie sąsiedztwo aglomeracji miejskiej sprzyja wielofunkcyjnemu rozwojowi terenów wiejskich.

Ponadto do klasy gmin o najlepszej kondycji finansowej zaliczono gminy o potencjale wynikającym z unikalnych zasobów przyrodniczych. Na terenie gminy Przykona położone są obszary wydobywania węgla brunatnego, natomiast gmina Powidz ma silnie rozwiniętą funkcję turystyczną i korzystną sytuację na rynku pracy dzięki lokalizacji na jej terenie lotniczych baz wojskowych. Do gmin o dobrej kondycji finansowej zaklasyfikowano również kilka gmin wiejskich o charakterze rolno-przemysłowym m.in.: gminę Kaczory z rozwiniętą funkcją przetwórstwa rolno-spożywczego (zakłady mięsne, zakłady środków spożywczych), ale również zakłady przetwórstwa drewna i produkcji papieru, gminę Żelazków, gdzie występują głównie małe gospodarstwa rolno-ogrodniczo-kwiaciarskie, czy gminę Kiszkowo, gdzie oprócz rolnictwa rozwinęła się działalność w zakresie handlu i budownictwa⁵.

Analizując wewnętrzne uwarunkowania gmin wiejskich o najlepszej kondycji finansowej można zauważyć, że gminy te nie mają już charakteru typowo rolniczego, o czym świadczy najmniejszy udział użytków rolnych, najmniejszy odsetek ludności pracującej w indywidualnych gospodarstwach rolnych oraz największa liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców gminy (tab. 1). Pozwala to zauważyć, że wielofunkcyjność obszarów wiejskich sprzyja ich rozwojowi i jednocześnie wykorzystanie renty położenia tych obszarów względem aglomeracji miejskich stwarza szansę na poprawę ich sytuacji finansowej.

Gminy o najlepszej kondycji finansowej (klasa I) charakteryzowała ponaddwukrotnie wyższa w porównaniu do gmin o najsłabszej kondycji finansowej (klasa IV) wartość wskaźników budżetowych: samodzielności finansowej, udziału nadwyżki operacyjnej i dochodów z majątku w wydatkach ogółem, udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem oraz wskaźników

³ Koncentracja gmin wiejskich o dobrej kondycji finansowej od strony północno-zachodniej nie wynika ze specyficznego oddziaływania aglomeracji Poznania w tym kierunku, tylko z faktu, że od strony południowo-wschodniej przeważa inny typ administracyjny gmin, które nie były objęte badaniem.

⁴ O funkcji rezydencjalnej wymienionych sześciu gmin świadczyły m.in. wartości wskaźników (mediany) udziału terenów mieszkalnych w powierzchni gminy (3,5%) oraz migracji (31,9) obliczone na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych. Wartości obu wskaźników dla wyróżnionych gmin z klasy I były ponad 6-krotnie wyższe od wartości tych wskaźników w całej klasie I.

⁵ Na podstawie danych ze *Statystycznego Vademecum Samorządowca* [www.poznan.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca] oraz stron internetowych gmin: www.kaczory.com.pl, www.zelazkow.pl, www.wsiepolskie.pl/gmina/759/kiszkowo.

Tabela 1. Kształtowanie się wartości wskaźników opisujących sytuację społeczno-ekonomiczną gmin województwa wielkopolskiego i wskaźników finansowych i ze względu na ich kondycję finansową (wartości mediany)
Table 1. Socio-economic and financial indices of Wielkopolska province communes across classes of financial condition (median values)

Wyszczególnienie/Specification		Klasa typologiczna kondycja finansowa gmin/ Classes of financial condition				Ogółem/ Total
		I dobra/ strong	II średnia wyższa/ medium strong	III średnia niższa/ medium weak	IV słaba/ weak	
Wartość miernika syntetycznego/Synthetic measure		> 0,58	0,46-0,58	0,35-0,46	< 0,35	–
Liczba gmin/The number of communes		17	33	55	12	117
Udział gmin/communes [%]		14,5	28,2	47,0	10,3	100,0
Uwarunkowania wewnętrzne gmin/ Internal conditions communes	Powierzchnia gminy objęta planami zagospodarowania przestrzennego/Commune's area under spatial development plans [%]	13,5	2,9	1,4	0,6	2,3
	Zagęszczenie ludności na 1 km ² powierzchni gminy/ Population density	78,0	68,0	54,0	49,0	61,0
	Saldo migracji na 1 tys. mieszkańców/Net migration per 1,000 inhabitants	5,2	0,2	-1,7	-1,5	-0,5
	Liczba bezrobotnych na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym/Unemployment rate per 100 inhabitants	4,7	7,2	7,6	8,8	7,3
	Liczba pracujących na 1 tys. ludności/Labor force ratio per 1,000 inhabitants	200,0	132,0	94,0	75,5	107,0
	Pracujący w indywidualnych gospodarstwach rolnych/100 mieszkańców w wieku produkcyjnym/ Employed on individual farms per 100 working-age inhabitants	14,2	25,4	30,7	41,8	27,8
	Odsetek indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni 15 ha UR i więcej/Ratio of individual farms with an area of 15 ha of agricultural land and more	15,1	19,3	14,8	11,1	15,5
	Liczba podmiotów gospodarczych przypadająca na 1 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym/Economic entities per 1,000 working age inhabitants	130,3	119,6	109,1	98,4	114,3
	Liczba podmiotów gospodarczych zatrudniających 50 osób i więcej/10 tys. mieszkańców/Economic entities with 50+ employees	14,4	7,3	5,1	3,4	6,1
	Różnica pomiędzy odsetkiem ludności korzystającej z wodociągów i kanalizacji/Difference between water supply and sewage users' ratios	36,1	46,1	53,0	61,1	48,7
Odsetek ludności korzystającej z instalacji gazowej/ Ratio of gas systems users	35,4	11,5	0,2	0,0	1,2	
Zmienne diagnostyczne/ Diagnostic variables	Wskaźniki budżetowe/Budgetary indicators [%]:					
	– WSWF I	58,2	44,4	32,6	24,7	37,0
	– W1/WO	23,1	14,8	12,1	9,1	13,4
	– WW/WB	45,5	48,3	49,1	49,3	48,8
	– NODM/DO	18,5	12,2	9,1	9,1	10,9
	Wskaźniki na mieszkańca [zł]/Indicators per inhabitant [PLN]:					
	– TB/M	1 214	1 553	1 945	2 264	1 774
	– DW/M	1784	1372	1022	852	1177
– WI/M	761	445	341	279	393	
Wskaźniki zadłużenia/Debt related indicators [%]:						
– OZ/DW	10,2	13,7	24,7	57,7	20,0	
– WBOZ/DB	91,7	94,6	99,7	106,9	97,3	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [Bank Danych Lokalnych] oraz Ministerstwa Finansów [2014]

Source: own study drawing on microdata collected by Central Statistical Office [Local Data Bank] and Ministry of Finance [2014]

na mieszkańca, tj. dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych (tab. 1). Wyższe wartości wymienionych wskaźników finansowych pozwalają wnioskować o większej swobodzie dysponowania środkami finansowymi w pierwszej klasie gmin w porównaniu do pozostałych, a tym samym o ich większych możliwościach rozwojowych. Połowa gmin w tej klasie uzyskiwała co najmniej 58% środków finansowych ze źródeł własnych, a w przypadku dwóch gmin (Suchy Las, Komorniki) nawet 80%. Przeciętny poziom dochodów własnych na mieszkańca w I klasie wynosił 1784 zł, podczas gdy w klasie IV tylko 852 zł.

W gminach wiejskich o dobrej kondycji finansowej przeciętnie: 18,5% dochodów ogółem pochodziło z nadwyżki operacyjnej i dochodów z majątku, podczas gdy w gminach o słabej kondycji tylko 9%; 23% ponoszonych wydatków stanowiły wydatki inwestycyjne, które w przeliczeniu na mieszkańca gminy kształtowały się na poziomie 761 zł (w gminach o słabej kondycji było to odpowiednio 9% i 279 zł); najniższy był poziom transferów w przeliczeniu na mieszkańca, który wynosił 1214 zł i był prawie dwukrotnie niższy niż w klasie IV; najniższa była wartość wskaźnika obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia, która w tej klasie gmin wynosiła około 10% i była prawie sześciokrotnie niższa niż wśród gmin o słabej kondycji finansowej.

Klasę gmin o średniej wyższej kondycji finansowej utworzyły 33 gminy, które stanowiły 28% wszystkich gmin wiejskich w województwie. Charakterystyczną cechą tej klasy gmin był najwyższy udział powierzchni użytków rolnych w stosunku do ogólnej ich powierzchni (76,8%) i jednocześnie najwyższy odsetek gospodarstw indywidualnych o powierzchni 15 ha UR i więcej (19%). Tę klasę gmin cechował wyższy niż dla ogółu gmin wiejskich poziom samodzielności finansowej (odpowiednio 44 i 37%) oraz udział nadwyżki operacyjnej i wpływów z majątku w dochodach ogółem (odpowiednio 12,2 i 10,9%). Jednocześnie można zauważyć, że gminy te lepiej niż przeciętnie wykorzystywały swoje możliwości rozwojowe, ponieważ przeciętne wartości wskaźnika wydatków inwestycyjnych *per capita* oraz udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w tej klasie były wyższe niż dla ogółu gmin wiejskich w województwie (poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* wynosił odpowiednio 445 i 393 zł, a ich udział w wydatkach ogółem: 14,8 i 13,4%).

Najbardziej liczną grupę gmin wiejskich w województwie wielkopolskim stanowiły gminy, których kondycję finansową określono jako średnią niższą (55 gmin, co stanowiło 47% gmin wiejskich). W porównaniu do ogółu gmin wiejskich w województwie wielkopolskim były to gminy o mniejszej gęstości ludności (odpowiednio 54 i 61 osób/km²), najniższym, ujemnym saldzie migracji (odpowiednio: -1,7 i -0,5), słabiej rozwiniętej działalności gospodarczej (109 podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców w porównaniu do 114 dla ogółu gmin) i większym odsetku ludności pracującej w indywidualnych gospodarstwach rolnych (odpowiednio 31 i 28 osób w przeliczeniu na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym). Wartości tych wskaźników świadczą o mniejszym (w porównaniu z gminami zaliczonymi do klasy I i II) ich potencjale kapitału ludzkiego, opóźnieniach w rozwoju innych sektorów gospodarki, np. usług oraz przewadze w strukturze lokalnych gospodarek rolnictwa o niekorzystnej strukturze agrarnej.

Wartości wskaźników finansowych gmin zaliczonych do klasy III wskazują na niższą ich samodzielność finansową w porównaniu do ogółu gmin wiejskich w województwie. Przeciętny udział dochodów własnych w dochodach ogółem tych gmin wynosił około 33%, a ich poziom w przeliczeniu na mieszkańca gminy kształtował się na poziomie 1 tys. zł.

W najslabszej kondycji finansowej znajdowały się gminy zaliczone do klasy IV (12 gmin). Były to gminy zlokalizowane przeważnie peryferyjne, w części wschodniej województwa wielkopolskiego (rys. 1). Cechało je najslabsze zaludnienie (przeciętnie 49 osób/km²), ujemne saldo migracji (-1,5), a także słabo rozwinięta infrastruktura techniczna (bez dostępu do sieci gazowej, ze słabo rozwiniętą siecią kanalizacyjną). Na peryferyjny, rolniczy charakter tych gmin wskazuje również największy udział ludności w wieku produkcyjnym pracującej w indywidualnych gospodarstwach rolnych (42% w stosunku do średniej 28%) przy jednocześnie najmniejszej liczbie podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1 tys. osób w wieku produkcyjnym (98, a dla ogółu gmin wiejskich 114). Wartości wskaźników finansowych w tej klasie gmin świadczyły

Tabela 2. Kształtowanie się wartości wskaźników budżetowych ze względu na źródła dochodów i kondycję finansową gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (wartości średnie)

Table 2. Budgetary indices across income sources and financial condition classes of Wielkopolska province (average values)

Źródła dochodów/Income sources	Struktura procentowa dochodów gmin według źródeł ich pochodzenia/Source based income structure [%]				ogółem/ total	Poziom dochodów gmin według źródeł ich pochodzenia [zł/osoba]/Source based income level [PLN per capita]				ogółem/ total
	kondycja finansowa gmin/ financial condition					kondycja finansowa gmin/ financial condition				
	I dobra/ strong	II średnia wyższa/ medium strong	III średnia niższa/ medium weak	IV słaba/ weak		I silna/ strong	II średnio –silna/ medium strong	III średnio –słaba/ medium weak	IV słaba/ weak	
Dochody własne/Own revenue	67,7	45,7	34,2	26,0	45,4	2521	1404	1049	881	1473
w tym (w relacji do dochodów ogółem/in relation to total revenue):										
– udział w podatku dochodowym od osób prawnych/share in income corporate tax	2,07	0,39	0,30	0,21	0,78	77	12	9	7	25
– udział w podatku dochodowym od osób fizycznych/share in income personal tax	22,73	13,76	10,93	8,12	14,58	847	423	335	275	472
– wpływy z podatku od nieruchomości/tax on real estate	23,45	13,69	9,45	6,12	14,01	874	421	290	208	454
– podatek rolny/agricultural tax	1,35	3,33	2,65	2,27	2,46	50	102	81	77	80
– podatek od środków transportowych/tax on means of transport	2,07	0,84	0,82	0,63	1,14	77	26	25	21	37
– dochody z majątku/revenue from property	2,87	2,16	1,90	2,12	2,24	107	66	58	72	73
Dotacje ogółem/Total allocations	11,8	19,9	23,3	28,6	19,8	441	610	715	968	641
w tym (w relacji do dochodów ogółem/in relation to total revenue):										
– dotacje celowe/appropriated allocations	10,74	17,70	18,32	19,58	16,25	400	544	561	663	527
– dotacje przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich/allocations provided under programmes financed from European funds	1,09	2,16	5,02	8,98	3,52	41	66	154	304	114
Subwencja ogólna/General subsidy	20,5	34,4	42,4	45,4	34,8	763	1058	1301	1540	1127
w tym (w relacji do dochodów ogółem/in relation to total revenue):										
– subwencja oświatowa/ Subsidy on educational tasks	18,45	25,57	27,90	27,41	24,77	687	786	855	929	803

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Poznaniu [Budżety jednostek... 2014]

Source: own study drawing on microdata collected by Statistical Office in Poznań [Budżety jednostek... 2014]

o niskim poziomie ich samodzielności finansowej i większym uzależnieniu sytuacji finansowej od budżetu centralnego.

Analizując źródła dochodów gmin wiejskich w powiązaniu z ich kondycją finansową można stwierdzić, że gminy o najlepszej kondycji (klasa I) uzyskiwały około 68% dochodów ze źródeł własnych (średnio 2,5 tys. zł na mieszkańca gminy), z czego po 23% z podatku od nieruchomości i z udziału w podatku od osób fizycznych (tab. 2). Zauważyć można, że im słabiej oceniono kondycję finansową gmin, tym mniejsze było znaczenie tych dwóch źródeł dochodów. I tak w klasie IV gmin dochody własne najslabiej zasilają budżety samorządów lokalnych (ich udział w dochodach ogółem wynosił zaledwie 26%), a rola podatku od nieruchomości i udziału w podatku od osób fizycznych była niewielka, gdyż ich udział w dochodach ogółem wynosił odpowiednio 6 i 8%.

Wśród gmin wiejskich w województwie wielkopolskim stwierdzono niewielkie znaczenie podatku rolnego w zasilaniu ich budżetów (tab. 2). W gminach rolniczych o korzystnej strukturze agrarnej (klasa II) podatek ten stanowił tylko 3,3% dochodów ogółem (102 zł na mieszkańca) w stosunku do średniej (2,5% i 80 zł na mieszkańca). Potwierdza to opinię o małej wydajności podatku rolnego, co w efekcie nie sprzyja przemianom strukturalnym w rolnictwie i na obszarach wiejskich [Goraj i in. 2014, s. 11-12].

Rosnące znaczenie dochodów transferowych w klasach gmin o słabszej kondycji finansowej (w klasie IV 74% dochodów stanowiły dochody transferowe, a w klasie I około 32%) świadczy o słabnącym poziomie samorządności i możliwościach decydowania w sprawach lokalnych. Dotacje celowe przekazywane na realizację zadań zleconych przez administrację rządową i ustawy gminom w grupie IV stanowiły około 20% ich budżetów i był to dwukrotnie wyższy udział niż w gminach o najlepszej kondycji finansowej (tab. 2).

Wnioski

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wśród gmin wiejskich będących w najlepszej kondycji finansowej (stanowiących 15% wszystkich gmin wiejskich w województwie wielkopolskim) przeważały gminy znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji Poznań. W najslabszej kondycji finansowej znalazło się 10% gmin wiejskich o najniższym potencjale demograficzno-gospodarczym, niekorzystnej strukturze agrarnej, położonych peryferyjnie, głównie we wschodniej części województwa wielkopolskiego.

Największą rolę w zasilaniu finansowym budżetów gmin o najlepszej kondycji finansowej odgrywały ich dochody własne (na poziomie 68% dochodów ogółem), zapewniające samorządom lokalnym samodzielność decyzyjną w zakresie kierunków wydatkowania środków finansowych. Gminy o dobrej kondycji finansowej własne środki finansowe uzyskiwały najczęściej z podatków od nieruchomości i dochodów stanowiących udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (po 23% dochodów ogółem).

W przypadku gmin o słabej kondycji finansowej największe znaczenie w zasilaniu finansowym miały subwencje i dotacje stanowiące aż 74% dochodów ogółem, natomiast dochody własne stanowiły zaledwie 26% dochodów ogółem, w tym podatek od nieruchomości 6% i udział w podatku dochodowym od osób fizycznych 8%.

Niekorzystnym zjawiskiem w przypadku gmin wiejskich była mała wydajność podatku rolnego jako źródła dochodów gmin wiejskich (średnio stanowił on 2,5% dochodów ogółem) oraz jego niewielkie zróżnicowanie w klasach gmin o różnym poziomie ich kondycji finansowej.

Literatura

- Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2013 r. Informacje i opracowane astatystyczne*. 2014. Urząd Statystyczny w Poznaniu, <http://poznan.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/finanse/budżety-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-województwie-wielkopolskim-w-2013-r-,3,5.html?pdf=1>.
- Dziekański Paweł. 2014. „Analiza zróżnicowania kondycji finansowej powiatów województwa świętokrzyskiego”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 40 (4): 42-54.

- Filiipiak Beata (red.). 2009. *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin, 336. ISBN 978-83-7641-072-2.
- Goraj Lech, Zdzisław Neneman, Marek Zagórski. 2014. *Uwarunkowania i konsekwencje opodatkowania rolnictwa w Polsce*. Warszawa: Forum Inicjatyw Rozwojowych.
- GUS. 2014. Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>.
- Heller Janusz. 2006. „Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce”. *Studia Regionalne i Lokalne* 2 (24): 137-151.
- Hwang Chun-Lai, Yoon Kwangsun. 1981. *Multiple attribute decision making methods and applications*. Berlin: Springer-Verlag, ISBN 978-3-642-48318-9.
- Jastrzębska Maria. 2012. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer Business, 284. ISBN 978-83-264-3630-7.
- MF (Ministerstwo Finansów). 2014. *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2013*, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>.
- Satoła Łukasz. 2015. „Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej”. *Journal Agribusiness and Rural Development* 1 (35): 115-123.
- Statystyczne Vademecum Samorządowca. 2014. Urząd Statystyczny w Poznaniu, www.poznan.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca.
- Wysocki Feliks. 2010. *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, 399. ISBN 978-83-7160-583-3.

Summary

Local government responsibility to create and sustain conditions for economic growth requires rational management of assets and responsible financial policy. Thus, the government's capacity to achieve its objectives hinges on its ability to maintain a sound financial condition. Main aim of the article was to evaluate financial condition of Wielkopolska province rural communes and identify relationships between that evaluation and the level and structure of the communes' income as well as some external determinants. The study drew on data from Central Statistical Office, its branch in Poznan, and the Ministry of Finance. Financial condition of 15% of all Wielkopolska province rural communes was found strong, and of 10% – weak. Different classes of financial condition showed marked differences in the level and the structure of income sources. Rural communes of strong condition had 2.5 higher ratio of own income in total income sources than the communes of weak condition, four times higher level of real estate income, and three times higher level of personal tax share.

Adres do korespondencji
dr Romana Głowicka-Wołoszyn, prof. dr hab. Feliks Wysocki
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Finansów i Rachunkowości
ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań
e-mail: roma@up.poznan.pl, wysocki@up.poznan.pl